

2020-14

Министерство образования и науки Кыргызской Республики

УНПК «Международный университет Кыргызстана»

На правах рукописи

УДК- 352.1:352(575.2):352(374)

Нуржанова Шарипа Сыздыковна

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Специальность 23.00.04 – политические проблемы
международных отношений, глобального и регионального
развития

**Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
доктора философии (PhD)
по направлению политология**

Бишкек
2019

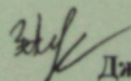
Работа выполнена
на кафедре международных отношений УНПК Международного
Университета Кыргызстана.

- Научные консультанты:** доктор исторических наук
Акунов Аалыбек Акунович,
доктор политических наук
Тадуюш Валлас
- Официальные оппоненты:** доктор политических наук
Абдрашев Акунжан Баказович,
кандидат политических наук
Дуйшо кызы Нуржан
- Ведущая организация:** Бишкекский государственный
университет им. К.Карасаева

Защита диссертации состоится 20 декабря 2019 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета УНПК МУК по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора PhD в Международном Университете Кыргызской Республики по адресу: 720001 г.Бишкек, ул.Л.Толстого, д.17а/1

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке УНПК Международного университета Кыргызстана по адресу: 720001, Кыргызская Республика, ул.Л.Толстого, д.17а/1.

Ученый секретарь
диссертационного Совета
кандидат политических наук, доцент



Джаныбекова З.А.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В любой стране эволюция эффективных демократических институтов представляет собой открытый процесс, который требует непрерывной адаптации к постоянно меняющимся условиям экономической и социальной обстановки. В построении демократических принципов каждая страна идет своим путем, исходя из специфики своей культуры, истории, экономической и политической ситуации.

Определить роль и место самоуправления в системе общественно-государственного устройства, оптимальную структуру его органов, систему взаимоотношений с государством, степень и формы государственного влияния на процессы, происходящие на местах - общая задача для исследуемых государств, а местное самоуправление - это неотъемлемая составляющая общественно-государственного управления. И это особенно актуально для Кыргызстана и Казахстана, являющихся унитарными государствами.

Актуальность проблемы, а также недостаточная степень ее изученности предопределило выбор темы, цель, задачи диссертационного исследования, его внутреннюю логику и структуру. Связь темы докторской диссертации с приоритетными научными направлениями, крупными научными программами и тема данной диссертационной работы связана с Государственными программами «Развитие Казахстана – 2030» Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года.»

Степень исследованности вопроса в литературе.

В ходе исследования по преимуществу рассматривались труды зарубежных и российских ученых -исследователи, как: Д. Борман, Р. Бойтон, Г. Брэбан, Ж. Ведель, Р. Гнейст, Р. Гравер, К. Дейвис, А. Токвиль, Л. Штейн, Г.В. Атаманчук, Я.Ю.Старцев, В.Т. Батычко, А.С. Прудников, В.Г. Игнатов и др.

Значительный вклад в разработку этой проблематики внесли кыргызские и казахские ученые- авторы: Акунов А.А., Ахметов М.Д., Белиспаев А., Бурлаков Л., Дуйсенов Э.Э., Корганбеков Ж., Кобаев А., Котов А.К., Кулдышева Г.К., Озганбаев О.О., Сооданбеков С.С., Тарбинский О.С., Укушев М.К., Шадыебеков К.Б., Ганиева Т.И., Кучуков М.М., Чотонов У., Козубеков Э.Т., Дубанаев Б.С., Амирбекова К. И., Ахметова К.Х., Аймаганбетов А., Кобабаева А.О., Кулиева И.О., Корганбекова Ж., Сапаргалиев Г., Серикова Б.Б., Жумадилова А., Мидельский С.Л., Мусабеков Т., Бисенбаев А.К., Баймагамбетова, А.А. Таранова, А.С. Серикбаева, В.Ф. Романюк, Г.И. Досмагамбетова.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является определение политических и правовых основ становления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан.

В соответствии с поставленной целью исследования были сформулированы и решены следующие задачи:

1. Проанализировать основные этапы формирования и развития политико-правовой мысли о местном самоуправлении.

2. Исследовать исторические особенности развития местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан.

3. Раскрыть сущность и правовую природу местного самоуправления в исследуемых странах.

4. Выявить специфику организации органов местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан.

5. Определить систему гарантий местного самоуправления в исследуемых странах.

6. Выявить теоретические проблемы соотношения государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан в контексте делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления.

7. Раскрыть актуальные проблемы формирования местного самоуправления в исследуемых государствах.

Научная новизна работы заключается в том, что настоящая диссертационная работа является первым в Кыргызской Республике комплексным теоретическим исследованием такого института публичной власти как местное самоуправление, основанном на сравнительном анализе проблем его формирования и развития в Кыргызской Республике и Республике Казахстан. В рамках настоящей работы впервые дан анализ основных этапов формирования и развития политико-правовой мысли о местном самоуправлении; исследованы исторические особенности развития местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан; раскрыта сущность и правовая природа местного самоуправления в исследуемых странах.

Практическая значимость полученных результатов. Результаты настоящего диссертационного исследования могут быть использованы как в практической, так и в теоретической сферах дальнейшей разработки механизмов совершенствования деятельности органов местного самоуправления. Результаты проведенного нами исследования могут лечь в основу проводимых в Кыргызской Республике и Республике Казахстан государственных реформ местного самоуправления, а также использоваться при чтении курсов теории, истории государства и права, а также истории политических и правовых учений в вузах обозначенных государств.

Основные положения докторской диссертации, выносимые на защиту:

1. Местное самоуправление выступает как ограниченная по своим возможностям форма организации публичной власти, причем она по своей сути связывается исключительно с разрешением вопросов местного значения, с местными делами. При этом самоуправление представляет собой один из элементов организации публичной власти, специфика которого заключается в его двойственной политической природе.

2. Местное самоуправление – это, основанная на законах и иных нормативно-правовых актах, форма публичной власти, располагающая

специфическим обособленным аппаратом управления на определенной территории, призванная самостоятельно и под свою ответственность решать определенный круг вопросов, составляющих общие интересы местного сообщества.

3. Местное самоуправление внешне, по используемому управленческому инструментарию и другим характеристикам, может рассматриваться как продолжение государственного управления, его местный уровень. Но, если за основу теоретических представлений о местном самоуправлении брать не само состояние муниципализации в той или иной стране, которое способно подвергаться воздействию значительного числа частных локальных факторов, а именно историческое видение предназначения местного самоуправления, то местное самоуправление (а не просто «организация местной власти» или «организация власти на местах») имеет концептуально-логический смысл только в качестве особенной разновидности публичной власти, отличной от государственной.

4. Характерной чертой современного этапа развития Кыргызской Республики и Республики Казахстан является поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий центра, регионов и муниципалитетов. В этой связи фактор самоорганизации территорий становится важнейшим условием дальнейшего осуществления реформ в этих странах.

5. Если широко смотреть на проблему взаимодействия государства и местного самоуправления, то можно трактовать органы государственного управления и органы местного самоуправления как элементы единой системы социального управления, публичной власти, обеспечивающей жизнедеятельность общества как единого целого.

6. Одним из принципиальных вопросов, не нашедших четкого толкования в Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011г., остается вопрос о правовых основах делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

7. Развитию института местного самоуправления в Республике Казахстан препятствуют положения ст. 85 Конституции Республики Казахстан о том, что местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории. Таким образом, основную нагрузку за весь комплекс мероприятий, проводимых на территории соответствующего административно-территориального образования, несет местная администрация. Либо термин «состояние дел» нужно понимать в ином значении.

Личный вклад соискателя. Автором проведено научное исследование теории местного самоуправления и практики его деятельности, а также сравнительный анализ законодательства о местном самоуправлении Кыргызской Республики и Республики Казахстан, что

дало возможность обосновать основные положения диссертационного исследования на практике и в политической науке двух стран.

Апробации результатов исследования. Основные положения и практические рекомендации были доложены на крупных международных научно-практических конференциях, «круглых столах»: Международная научно-практическая конференция «Медиареputация независимого Казахстана: пути интеграции» (Казахский национальный университет имени аль-Фараби 3 ноября 2011 года; Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы функционирования пресс-служб и PR-структур государственных и коммерческих организаций Казахстана» (9 декабря 2011 года, факультет журналистики Казахского Национального университета им. ал-Фараби); Международная научно-практическая конференция «Бекмахановские учения» (Казахский национальный университет имени аль-Фараби 18 марта 2012 года).

Полнота результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования, выводы и предложения нашли отражение в 8 научных статьях, опубликованных в ведущих научных отечественных и зарубежных изданиях, рекомендованных ВАК Кыргызской Республики.

Полнота отражения результатов докторской диссертации в публикациях. По результатам диссертационного исследования опубликовано 8 статей общим объемом 4,86 п.л.

Структура и объем диссертации. Настоящее диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы, цели и задачи, раскрыта научная новизна полученных результатов, определены положения, выносимые на защиту, обоснована теоретическая и практическая значимость проведенного исследования. Определена связь темы с основными научно-исследовательскими программами и стратегией развития исследуемых стран. Формулируются основные положения, выносимые на защиту, отражается личный вклад автора и приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Историко-теоретические основы местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республики Казахстан» состоит из трех разделов и посвящена эволюции политико-правовой мысли о местном самоуправлении, историческим аспектам формирования и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан, а также понятию и сущностным характеристикам местного самоуправления.

Первый раздел первой главы «Эволюция политико-правовой мысли о местном самоуправлении» посвящен зарождению политико-правовой мысли о местном самоуправлении, ее развитию до настоящего времени. В вопросе о необходимости участия народа в управлении государством философы придерживались разных мнений. Так, Сократ критиковал афинскую демократию, неодобрительно отзывался о составе народного

собрания - верховного органа Афинского государства. Народное собрание, по его мнению, состоит из ремесленников и торговцев, «думающих только о том, чтобы купить что-нибудь подешевле и продать подороже», из людей, которые «... никогда не думают о государственных делах» [Ксенофонт. 1993]. Он считал, что властвование есть «парское искусство», к которому должны быть допущены лишь те, кто овладел подлинным знанием, мудростью, «лучшие» люди, предназначенные к этому как своим рождением, так и воспитанием и обучением.

По мнению Платона, две категории граждан не годятся для управления государством: «... люди не просвещенные и не сведущие в истине, так и те, кому всю жизнь предоставлено заниматься самоусовершенствованием...» [Платон. 1971]. В своей классификации он правление большинства граждан относит к разряду отрицательных форм правления. Платон резко осуждает и отрицательно относится к народному собранию, считая, что широкие массы («чернь») должны быть целиком и навсегда отстранены от участия в государственных делах.

Другой античный мыслитель, Аристотель, описывая роль народного собрания, наоборот, считал, что народ постоянно должен чувствовать себя причастным к высшей власти. Именно потому, что масса «мудра» и осмотрительна как целое, ей должна быть предоставлена высшая власть там, где она может выступить в качестве этого целого - на народном собрании. По мнению Аристотеля «...предпочтительнее, чтобы верховная власть находилась в руках большинства, нежели меньшинства, хотя бы состоящего из наилучших», так как «толпа о многих вещах судит лучше, нежели один человек, кто бы он ни был. Сверх того, масса менее подвержена порче, чем немногие» [Аристотель. 1983].

Однако первые письменные доказательства возникновения муниципалитетов относятся к периоду правления Цезаря Гая Юлия (Древний Рим). В нашем распоряжении имеется фундаментальный труд известного историка античности Вила Дюранта «Цезарь и Христос», в котором достаточно подробно и доказательно освещены вопросы по интересующей нас муниципальной проблеме. «Римское государство, — пишет В. Дюрант, — даровало муниципальные учреждения и — на долгий срок — муниципальную свободу полутысяче городов... Под его воздействием в пустыне расцвела цивилизация, а его грехи искуплены чудом одновременного мира» [Дюрант. В. 1995, с. 719].

В средневековых феодальных государствах западной Европы, законодательные функции принадлежали институтам, олицетворявшим власть аристократических групп, хотя главенствующую роль среди них все-таки играло представительное правительство.

Примерно с XI в. во Франции получают развитие органы самоуправления. В самоуправляющихся городах начинают создаваться органы управления и представительные институты, впоследствии послужившие прообразами современной муниципальной системы и современных парламентов.

С XVI века в государствах западной Европы широкое распространение получает идея, рассматривающая народ как высший и единственный

источник власти, ознаменовавший собой переход представительных институтов к современному этапу их истории.

«Государь, имеющий возможность делать все, что ему вздумается, превращается в бешеного самодура, и народ, преданный самовластью, поступает неблагоразумно. Но, сравнив государя, подчиненного законам, с народом, также сдерживаемым, мы видим, что народ выше; точно так же и при самовластии народ реже впадает в ошибки, чем государь; и при этом ошибки его меньше.....» считал Макиавелли [Макиавелли. 1991, с. 144]. По Макиавелли народ постоянно включен в политическую сферу, он представляет собой реальную и достаточно весомую политическую силу, с которой государство не может не считаться. Государь и граждане «народ» прямо сопоставляются как две политические силы, показательно, что он настойчиво призывает государей быть в «дружбе с народом».

Весьма приблизительное установление времени происхождения термина «местное самоуправление» не лишает возможности констатировать тот факт, что значительно раньше возникла обозначаемая им социальная идея.

На становление идеи местного самоуправления оказали влияние представители утопического социализма и коммунизма (Т. Мор, Т. Кампанелла, Ш. Фурье, Р. Оуэн, А. Сен-Симон и др.), развившие основополагающие принципы организации человеческого общежития - равенства, участия и свободы. Как отмечается в отечественной научной литературе, «большинство теоретических концепций и политических движений, так или иначе связанных с самоуправлением, находились под влиянием социалистических идей» [Самоуправление: от теории к практике. с. 185].

Развивавшаяся под воздействием буржуазных просветителей, социалистов, представителей других идейных течений и политических движений, самоуправленческая идея долго не могла обрести окончательного выражения. В законченном виде идея самоуправления была сформулирована К. Марксом, который объяснял социальное бытие граждан действительным участием их в делах государства. Он же сделал вывод о том, что в обществе, которое основано на началах коллективизма и представляет собой «ассоциацию производителей», утвердятся «управление народа посредством самого народа» [Маркс К., Энгельс Ф. 1961, с. 350]. В нем нашли отражение положения, раскрывающие сущность идеи самоуправления.

Идея местного самоуправления находилась и находится под влиянием формационных или цивилизационных начал. Действительно, важнейшим из условий функционирования местного самоуправления является совокупность сложившихся и утвердившихся в обществе экономических, социально-классовых и социокультурных отношений. Они и предопределяют формационную и цивилизационную принадлежность конкретных типов местного самоуправления. Взаимодействие формационных и цивилизационных основ, их взаимовлияние дают

возможность реконструировать прошлое институтов местного самоуправления, показать самобытность его конкретно-исторических и этнокультурных типов.

Формационную классификацию местного самоуправления с определением характера сопутствующих ему производительных сил и производственных отношений можно найти у М. Вебера, который занимался проблемой генезиса городов - основных территориальных единиц самоуправления.

По мнению Р. Гнейста, самоуправление есть проявление государственного управления. На примере Англии Р.Гнейст критикует концепцию «свободной общины», отрицая ее догосударственный характер. Самоуправление Р.Гнейст понимает как государственное управление округов и общин через почетные, безвозмездно выполняемые должности при помощи общинных поземельных налогов. Особое внимание Гнейст уделяет органам местного самоуправления: исполнение должностных функций должно восприниматься как безвозмездная, почетная обязанность [Тимофеева Е.П. 2007].

Сегодня в истории политико-правовой мысли достигнут новый этап. Его развитие неразрывно связано с анализом прошлого, пониманием настоящего, а также с попытками решить вопрос о будущем, так как глубокое понимание настоящего обусловлено с выяснением тенденций и открывающихся перспектив [Аймагамбетов А.К. 2009, с. 20].

Во втором разделе первой главы «История развития и основ местного самоуправления Кыргызской Республики и Республики Казахстан» рассматриваются основные тенденции в историческом развитии местного самоуправления в исследуемых странах.

Главным историческим и литературным источником существования национального самоуправления является народный эпос «Манас». В частности, как излагается в эпосе, кыргызские предводители во всех важных событиях общественной жизни и принятии решений, в особенности, перед военными походами советовались со своей общиной, созывая для этих целей совет аксакалов, старейшин, именитых батыров или дружинников, а иногда и всю общину. Являясь одним из основных источников изучения истории государственности кыргызов, данный памятник устного народного творчества содержит детальные примеры форм и методов осуществления общественного самоуправления Кыргызстана. Так, ключевой принцип самоуправления «выборность» проиллюстрирован в эпосе как способ, постоянно применяемый кыргызами при избрании своих предводителей.

Самоуправление кыргызов берет свое начало еще со времен их родового устройства, когда родовые общины представляли собой по сущности и форме самоуправляющиеся единицы, формирующиеся самим населением. Родовые общины, согласно народным и другим литературным источникам [Абрамзон С.М. 1946, с. 19] [Аттокуров С. 1997, с. 21] [Аристов Н.А. 2001, с. 12], представляли собой такую форму осуществления власти, которая по организации, структуре, форме и содержанию представляла ячейку самоуправления. Появление родовых

общин стало следствием объединения кыргызов, что обуславливалась экономическими интересами и стремлением коллективно обезопасить себя от других воинствующих общин.

Особая роль уделялась общественному совету, который ведал главными вопросами общественной жизни: избрание наместников, вопросы войны и мира, разрешение земельных вопросов и т.д. В связи с необходимостью регулирования внутривидовых отношений и социально-экономических аспектов хозяйственной жизни возникают первые нормы – обычаи, основанные на традициях рода, племени. Складывавшаяся в течение длительного периода в силу их неоднократного применения, они стали входить в привычку людей, становясь затем нормами обычного права.

К началу XIX века внутреннее и внешнеполитическое положение кыргызов было чрезвычайно сложным. Патриархально – феодальные отношения, бытовавшие у кыргызов, определяли их феодальную раздробленность и отсутствие единой государственности. Во главе множественных родоплеменных объединений находились знатные манапы, опиравшиеся на более мелких манапов и биев. Система управления кыргызов была основана по родовому принципу, отсутствовал территориальный принцип управления. До вхождения в состав России у кыргызов не было разделения на административные волости.

С присоединением Кыргызстана к Российской империи он был подвергнут административному делению без учета реальных политических и экономических интересов его народа. Кыргызские родоплеменные объединения, принявшие протекторат России в 1850 – 1860 гг., сразу же попали под власть царской администрации. Они были определены в Алатавский округ Семипалатинской области в составе Западно-Сибирского генерал – губернаторства.

Таким образом, на первом этапе административной реформы с 1855-1866 годы российские власти управляли местным населением через назначаемых старших манапов, имея при этом управляющего со стороны российской администрации.

Второй этап административного реформирования начинается с принятия Временного Положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей 1867 г. На этом этапе административного реформирования наряду с местным управлением была принята модель военно-народного управления, аналогичная кавказской.

Волости формировались таким образом, чтобы их население было в основном однородным, то есть либо кочевым, либо оседлым. Кочевые волости возглавляли волостные управители, а аулы - аульные старшины. Те и другие избирались на три года из местного населения по двухступенчатой системе: на первую должность - выборными от каждых 50, а на вторую - от 10 домохозяйств. Волостных утверждал в должности военный губернатор, а аульных старшин - уездный начальник.

Главным распорядительным органом власти в волости, кстати, называемом «самоуправлением», был волостной съезд выборных (выборщиков), который состоял из представителей от каждого айла. Эти

выборные избирались айльными сходами с участием не менее половины всех домохозяев айла в присутствии айльного старшины. Время и место для созыва волостного съезда каждый раз определялось уездным начальником.

С введением выборности в управление был разрушен институт наследственной преемственности власти, ранее осуществляемый исключительно биями-манапами, и постепенно стали утрачиваться вековые традиции родовых взаимоотношений, связанная с этим зависимость населения от родовой верхушки. Выборность совершенствовала систему местного управления кыргызского общества.

Дальнейшая история реформирования местного самоуправления в Кыргызстане претерпела серьезные изменения в связи с радикальными политическими, экономическими и социальными изменениями после Октябрьской революции 1917 года.

Становление власти Советов происходило во многом за счет ликвидации местного самоуправления.

Самыми многочисленными и массовыми органами власти были сельские Советы. В 1930 г. в республике насчитывалось 435 сельских советов, деятельность которых была направлена на организацию активного участия местного населения в государственном управлении, в хозяйственном и культурном строительстве страны. Исполнительными органами сельских Советов являлись президиум Совета, председатель Совета и уполномоченные Совета.

Система Советов и порядок их формирования были неизменными долгие годы и на них фактически не влияли происходившие процессы, связанные с государственным статусом Киргизии [Шадыбекова К.Б., Т.И. Ганиевой Т.И. 2011, с. 55].

В марте 1990 года на внеочередном Съезде народных депутатов СССР отмечалось, что генеральной линией в процессе обновления страны является повышение роли Советов народных депутатов, как фундамента самоуправления народа, как органов, осуществляющих его полновластие и суверенную волю.

В силу реализации этой идеи в апреле 1990 г. принимается закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

1991 год стал годом окончательного распада СССР. Кыргызстан, помимо своей воли, перевернул еще одну страницу собственной истории и вошел в новую для себя эпоху – становления государственности, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Естественно, не может избежать реформ и система местных советов новой независимой Кыргызской Республики, вставшей на путь развития демократического правового государства, основы которой были заложены в советское время. Официально реформа местного самоуправления началась 19 апреля 1991 года. Верховный Совет Республики Кыргызстан принял исторический Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», установивший принципиально отличные от практики

централизованного управления нормы и правила организации местной власти.

Первые шаги в направлении децентрализации власти были предприняты только в 1993 году, с принятием 5 мая 1993 года Конституции Кыргызской Республики, в которой самоуправление получило конституционное закрепление. В результате в основном законе страны местному самоуправлению была отведена отдельная глава - Глава VII «Местное самоуправление».

В 1996 от 20 марта на основании Указа Президента Кыргызской Республики «Об усилении роли и ответственности глав местных государственных администраций и органов местного самоуправления» были образованы айыл окмоту (сельские управы) как исполнительно-распорядительный орган и самостоятельный субъект исполнительной власти местного самоуправления.

Создание айыл окмоту (сельских управ) происходило на базе упразднения сельских комитетов, действовавших как органы территориального общественного самоуправления, подотчетных своим общим собраниям, их образовавшим.

Таким образом, к настоящему времени, в Кыргызской Республике уже сложилась устойчивая система органов местного самоуправления, состоящая из представительных, исполнительно-распорядительных и общественных территориальных органов самоуправления. Укоренились являющиеся неотъемлемой частью системы народовластия непосредственные формы волеизъявления населения - курултай, сходы, собрания жителей, где в результате прямого участия граждан вполне могут решаться многочисленные вопросы местной жизни.

Обращаясь к политико-правовой истории Казахстана, можно проследить некоторые тенденции становления традиций самоуправления. Корни самоуправления казахского народа, аналогично, как и у кыргызов уходят в эпоху возникновения родовых племен.

Родовое и племенное устройство общества сами по себе являлись исторически обоснованной формой самоуправления. Самоуправление как институт жизни общества присуще казахскому народу. Такие понятия, как курултай, асар, акыл, кенес, жиын и т.д. имеют глубокую историю и продолжают иметь место и в сегодняшней жизни.

Так, в первых протогосударственных образованиях, появившихся на территории Казахстана в I веке до н.э., наряду с появлением и укреплением признаков государственного управления, также можно найти элементы самоуправления [Жумадилова А.Б. 2005, с. 51].

Специфика хозяйства кочевого скотоводства в древнетюркских государствах заключалась в том, что общественные институты и государственное территориальное управление представляли единое целое, гармонично сочеталось с аппаратом центральной власти и первичным потестариатом родовых групп [Жумаганбетов Т.С. 2000, с.25].

Необходимость в регулировании перекочевок привела к созданию органов, избираемых для создания порядка при выборе маршрутов кочевания, распределения пастбищ, для контроля за экологически

сбалансированной утилизацией природных пастбищ. У древних тюрков такими регуляторами на начальном уровне были родовые старшины «югов» и «бодов» [Жумаганбетов Т.С. 2000, с.51].

С присоединением Казахстана к России система власти в Казахстане подверглась значительному влиянию политических институтов Российской империи. В 1850 г. действующее правительство разделило территорию современного Казахстана на четыре региональные области (Уральск, Тургай, Акмолинск и Семипалатинск), где были образованы административные органы царского управления [Нысанбаев А.И., Арынов Е.М., Есекеев Б.Ж. 1996, с. 13].

Опыт местного самоуправления можно систематизировать по нескольким историческим периодам начиная с земской реформы 1864 года.

Первый период (1864 – 1889 годы) начинается с введения Александром II земских учреждений и реформирования в 1870 году городского самоуправления и заканчивается 1889 годом, когда Александром III был введен институт земских начальников [Мацупа Л.В. 2005, с. 21].

Второй период (1890 – 1917 годы) характерен ужесточением контроля за учреждениями местного самоуправления со стороны государства и последующей некоторой либерализацией местной жизни, особенно после революции 1905 года и февральской революции 1917 года.

Третий период (1918 – 1989 годы) примечателен тем, что с первых после октябрьских дней шла борьба между центральными и местными властями, активно искоренялись из жизни существовавшие отдельные элементы местного самоуправления и к июлю 1918 года земские учреждения и городское самоуправление были ликвидированы [Мацупа Л.В. 2005, с. 25].

Четвертый период (с 1990 года по сентябрь 1995 года) можно описать как период заметных попыток реформирования местной власти на принципах децентрализации и самоуправления. В апреле 1990 года был принят закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990, с. 408].

После принятия первой Конституции Республики Казахстан 28 января 1993 года, был принят Закон «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан», в котором законодатель впервые вместо понятия «местные Советы народных депутатов», ввел терминологический оборот – «местные представительные органы» (маслихаты).

Пятый период характеризуется проведением реформ в сфере местного государственного управления и самоуправления в Казахстане в 1997 г., когда Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев обосновал новую стратегию управления государством.

Обобщая сказанное, уточним, что с момента, когда новые механизмы местного самоуправления были предложены в законопроекте 2005 г., в государственно-правовой действительности Казахстана фактически

ничего не изменилось. Государственному управлению на местах по-прежнему отдается предпочтение перед организацией местных сообществ, призванных реализовать заложенные в Конституции Республики Казахстан идеи народовластия.

Третий раздел первой главы «Понятие и сущностные характеристики местного самоуправления» освещает плюрализм определений «местное самоуправление». Анализируя дефиниции, приводимые различными авторами, мы можем обозначить следующие подходы к определению самой природы местного самоуправления.

Во-первых, местное самоуправление рассматривается как разновидность государственного управления на местах. В данном случае оно представляет собой некое продолжение государственной власти.

Во-вторых, понятие местного самоуправления опирается на необходимость децентрализации государственного управления.

Разность этих полярных подходов зависит, по всей вероятности, от того, какая доктрина местного самоуправления господствует в конкретной стране. В одном случае обосновывается государственный, а в другом негосударственный характер этого публичного института.

Сторонники государственного характера местного самоуправления утверждают, что территория местного сообщества есть государственная территория, местные жители являются гражданами государства. В этой связи следует учитывать и еще ряд моментов: положение местного самоуправления определяется государством в Конституции и законах; его статус защищается органами государственной власти; местные дела решаются хотя и самостоятельно, но в рамках единой государственной политики. Однако, по мнению диссертанта, этот подход может быть подвергнут вполне определенной критике, суть которой заключается в том, что несмотря на схожий характер механизмов реализации государственной власти и местного самоуправления, тем не менее эти два института имеют существенные различия.

При обосновании негосударственного характера органов местного самоуправления приводятся обычно такие аргументы: в их системе отсутствует строгая иерархия и соподчиненность; они действуют не от имени государства; вопросы местного значения решаются с учетом особенностей развития своей территории; их материально-финансовую базу составляет муниципальная собственность и муниципальный бюджет; они обладают более тесной связью с населением, чем федеральные органы; у органов местного самоуправления практически отсутствуют политические функции.

Концепция негосударственной природы местного самоуправления, изложенная в Конституции Кыргызской Республики, связывается со стремлением преодолеть излишнее государственное вмешательство в местную власть.

Местное самоуправление можно определять как процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей, базирующийся на принципах сочетания представительских институтов и непосредственной демократии, обеспечения всем субъектам территориальных сообществ жителей возможностей заявлять, отстаивать и проводить в жизнь

собственные интересы, политико-правовой привязанности органов местного самоуправления к коренным запросам жителей.

Следует отметить, что стремление внедрить негосударственную доктрину местного самоуправления встречается в отечественной юридической науке серьезные возражения. Ученые отмечают, что данный процесс приобрел несколько гипертрофированные формы, не имеющие адекватного теоретического обоснования.

Таким образом, автором дается следующая дефиниция местного самоуправления. Местное самоуправление – это основанная на законах и иных нормативно-правовых актах форма публичной власти, располагающая специфическим обособленным аппаратом управления на определенной территории, призванная самостоятельно и под свою ответственность решать определенный круг вопросов, составляющих общие интересы местного сообщества.

Вторая глава «Особенности местного самоуправления и гарантии его деятельности в Кыргызской Республике и Республике Казахстан» посвящена особенностям структуры местного самоуправления в исследуемых странах и их базовым гарантиям деятельности.

Первый раздел второй главы «Некоторые особенности структуры органов местного самоуправления Кыргызской Республики и Республики Казахстан» посвящен анализу нормативно-правовой базы, являющейся основой деятельности органов местного самоуправления в Кыргызской Республике и республике Казахстан.

Система местного самоуправления в Кыргызской Республике строится в соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011г. Местное самоуправление осуществляется в формах представительного и непосредственного участия населения в местном самоуправлении.

Представительное участие в сфере местного самоуправления реализуется через местные кенешы. Для того чтобы осуществлять самоуправление, местным сообществам предоставлено право формировать свои органы. Местные кенешы - представительные органы местного самоуправления, избираемые проживающими на соответствующей территории гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года.

В системе органов местного самоуправления местным кенешам отводится особое место, они:

1. конституционно закреплены в системе местного самоуправления и имеют конституционные полномочия;
2. непосредственно формируются самим населением.

Отличительной чертой местного самоуправления в Кыргызстане является включение различных общественных структур в систему местной власти, таких, как суды аксакалов, квартальные комитеты, советы микрорайонов, советы общестественности, органы территориального общественного самоуправления, иные органы и др. Эти органы способствуют решению проблем на своих мини территориях.

Местное государственное управление в Республике Казахстан, как уже упоминалось, осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории. Местные представительные органы - маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года.

Регулирование системы и структуры органов местного государственного управления в Республике Казахстан - компетенция органов государственной власти, а система и структура органов местного самоуправления - это право народа в рамках, установленных законодательством Республики.

В исследуемых странах представительные органы являются ведущими в структуре органов местного уровня власти и именно поэтому, на наш взгляд, следует подробно остановиться на правовой регламентации их деятельности с целью выявления их специфики, различий и особенностей.

Второй раздел второй главы «Система гарантий местного самоуправления в исследуемых странах» рассматривает систему гарантий прав местного самоуправления, которая охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и юридическую защиту.

Если гарантирование местного самоуправления характеризуется наличием специального механизма, представленного как функционирование целостной и всеобъемлющей системы гарантий, то элементы любой системы могут быть классифицированы по определенным основаниям (критериям) и сгруппированы в зависимости от их отнесения к соответствующему виду. Необходимо рассмотреть вопрос о видах гарантий местного самоуправления.

Специалисты в области государственного и муниципального права выделяют общие (политические, экономические, духовные) и специально-юридические (конституционные и законодательные гарантии) самоуправления.

Можно с полной уверенностью констатировать, что в последние годы общественная активность людей резко снизилась и продолжает сокращаться. Негативное влияние на это оказывает и то, что нынешние преобразования в сфере местного самоуправления осуществляются в основном в отрыве не только от широких масс граждан, но и общественности. Отмечается недооценка, непонимание значимости гражданственности и коллективного действия, а также того, что если граждане пребывают в состоянии дезорганизации, политической апатии, не располагают в муниципальном образовании сетью деятельных общественных структур, то в местном сообществе не будет подлинного самоуправления.

Общие гарантии местного самоуправления не будут действовать автоматически, так как представляют собой основные предпосылки реальности прав местного самоуправления и его нормативного оформления, непосредственное осуществление которого связано с правовым воплощением общих гарантий.

Вопрос о природе специальных (юридических) гарантий является дискуссионным в юридической литературе [Витрук Н.В. с. 200] [Гулиев В. Е., Рудинский Ф. М. с.152-158] [Магузов Н. И. 1966, с. 127] [Мордовец А. С. с. 30-31] [Недбайло П. Е. 1957, с. 44-53] [Патюлин В. А. с. 237] [Синюкова Т. В. с. 7-11]. Это вполне закономерно, так как авторы отражают в дефиниции «самоуправление» какую-либо одну или несколько наиболее существенных, по их мнению, сторон исследования. Юридическими гарантиями в научной литературе называют практически все существующие в правовой системе юридические явления - собственно право; правовые нормы; нормативные акты; режим законности; юридическую ответственность и другие.

В третьей главе «Теоретические проблемы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан» исследуются различные теоретические проблемы, которые возникают при анализе института местного самоуправления. Они включают в себя, во-первых, методологическую проблему соотношения государственной власти и местного самоуправления, во-вторых, вопрос о делегировании государственно-властных полномочий органам местного самоуправления.

Первый раздел третьей главы «Теоретические проблемы соотношения государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан» посвящен концепции дуализма местного управления, которая существует и в настоящее время.

В современном мире концептуально проблема дуализма просматривается в регламентации вопроса о соотношении местного самоуправления с государством, его органами. Именно этому вопросу были посвящены политико-правовые реформы местного самоуправления во многих зарубежных странах.

В ст. 39-5 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», посвященной в заимотоотношениям государственных органов с органами местного самоуправления», установлено, что государственные органы:

- создают необходимые правовые, организационные и иные условия для становления и развития местного самоуправления;

- оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан и иными нормативными правовыми актами, включая методическое и информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления (п.1);

- государство гарантирует самостоятельность органов местного самоуправления в пределах полномочий, установленных настоящим Законом (п.2).

Закон КР «О местном самоуправлении» в ст. 9 дает несколько более расширенный перечень аспектов взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления. Так:

1. Органы государственной власти создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и

развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

2. При подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, органы государственной власти проводят консультации с органами местного самоуправления и их ассоциациями и союзами местных сообществ в установленном законом порядке.

3. Официальные обращения органов местного самоуправления по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, направляемые в органы государственной власти, подлежат обязательному рассмотрению по существу поставленных в них вопросов.

4. Органы государственной власти осуществляют контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления в порядке, установленном нормативными правовыми актами.

Однако нетрудно заметить очевидные пробелы регламентации, суть которой сводится к установлению правового механизма конституционной идеи самоуправления. Налицо декларативный характер рассматриваемых норм. Очевидно отсутствие каких-либо конкретных законодательных конструкций, правовых форм, средств реализации нормативных установлений.

Представляется очевидным, что процесс децентрализации принципиально не может привести к самоуправлению, но может создать условия для его функционирования. При этом различный характер государственного управления и местного самоуправления - основа постоянно существующей конфликтной ситуации. В ней оппоненты - органы государственного управления и местного самоуправления. В развитой демократии взаимоотношения государственной власти и местного самоуправления подробно регламентируются законом и системой норм и ценностей, которым следует население.

Исторический анализ исследуемого вопроса непосредственным образом связан с выявлением основных параметров соотношения государственных и самоуправленческих структур, их взаимодействия в процессе становления и развития государства, его выделения из общества и функционирования как относительно самостоятельного многопланового социального явления.

Крайне важно выделить и те общие принципы, которые служат основой организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. К ним можно отнести: народовластие; законность; гласность; выборность представительных органов, их самостоятельность и независимость друг от друга и от общественных объединений; разграничение предметов ведения и полномочий; учет общественного мнения; и др.

Во втором разделе третьей главы «Проблемы делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан» диссертант приходит к выводу, что только при наличии и эффективном действии институтов двустороннего контроля возможно обеспечение как функциональной

жизнеспособности местного самоуправления как такового, так и его оптимальных взаимоотношений с системой государственного управления в целом.

В соответствии со статьей 113 Конституции Кыргызской Республики и статьей 20 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Следует отметить, что Конституция и Закон определяют лишь отдельные гарантии делегирования органам местного самоуправления государственных полномочий, но остались не отрегулированными вопросы о формах делегирования (на добровольной или недобровольной основе), об условиях и формах контроля за реализацией полномочий, оснований и порядке их отзыва. Кроме того, по действующему законодательству не установлен круг субъектов делегирования, то есть круг должностных лиц или органов местного самоуправления, на которых возлагаются отдельные государственные полномочия.

При принятии решений о передаче государственных полномочий важно учитывать несколько факторов.

Во-первых, передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления является не обязательной, а возможной. Необходимо, прежде всего, решить вопрос о целесообразности возложения исполнения отдельных государственных полномочий на органы местного самоуправления, или же исполнения этих полномочий существующими либо специально создаваемыми территориальными органами государственного управления. При принятии такого решения важно учитывать не только организационные и финансовые факторы, но и удобство для населения при получении услуг власти. Необходимо учитывать и то, что контроль за исполнением органами местного самоуправления переданных полномочий осуществляют органы государственной власти. Передача полномочий вряд ли является обоснованной, если для осуществления контроля за исполнением государственных полномочий органами местного самоуправления потребуется создание специальных государственных контрольных органов.

Во-вторых, даже в том случае, когда исполнение отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления более эффективно, чем их непосредственное исполнение органами государственной власти, не во всех административно-территориальных единицах имеется возможность реально осуществлять эти полномочия. Поэтому нельзя принять единый перечень отдельных государственных полномочий, возлагаемых на все органы местного самоуправления. Необходимо принимать решения по каждому административно-территориальному делению отдельно, либо по группам однородных по возможностям административно-территориальных единиц.

В-третьих, передача полномочий должна сопровождаться передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов, а в республиканском бюджете ежегодно должны

предусматриваться средства, выделяемые органам местного самоуправления на исполнение отдельных государственных полномочий.

Процесс передачи и реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий на практике, породил множество проблем, которые усугубляются еще и недостаточностью разработанности теоретической базы по данному вопросу.

В рамках проблемы делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления Кыргызской Республики можно выделить следующие группы вопросов:

1. Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления (порядок передачи, расчет материально-финансовых средств, необходимых для исполнения отдельных государственных полномочий, субъекты передачи);

2. Ответственность органов или должностных лиц органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение отдельных государственных полномочий должностными лицами местного самоуправления и органами местного самоуправления (детализация механизма реализации ответственности, субъекты ответственности, форма ответственности).

3. Обеспечение государственного контроля за органами местного самоуправления при исполнении переданных им отдельных государственных полномочий.

В Республике Казахстан в этой связи особой законодательной конкретизации должна быть также подвергнута норма п.2 ст.89 Конституции Республики Казахстан о том, что «органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций». Делегирование – это одна из форм наделения полномочиями. Институт делегирования, на наш взгляд, требует особого внимания в ходе научных разработок по вопросам государственного и местного управления.

Препятствуют развитию института местного самоуправления и положения ст. 85 Конституции Республики Казахстан о том, что местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории. Таким образом, основную нагрузку за весь комплекс мероприятий, проводимых на территории соответствующего административно-территориального образования, несет местная администрация. Либо термин «состояние дел» нужно понимать в ином значении.

В третьем разделе третьей главы «Актуальные проблемы формирования местного самоуправления Кыргызской Республики и Республики Казахстан и правовое регулирование их деятельности» диссертант утверждает, что методологической основой системного подхода в современных условиях являются учет взаимодействия тенденций развития местного самоуправления в единой системе управления делами общества и государства, взаимосвязанное исследование различных экономических, правовых, социальных,

организационных, психологических, информационных и других факторов, воздействующих на процессы местного самоуправления.

В Кыргызской Республике, в условиях еще не вышедшей из кризиса экономики, недостаточно развитых демократических институтов, категоричное противопоставление государственной власти и местного самоуправления может породить и другую крайнюю идею - отказаться от местного самоуправления, не наделенного реальными функциями, и заменить его полновесными институтами государственной власти, жестко и слаженно функционирующей исполнительной вертикалью, в целях более эффективного решения насущных проблем на местах. Согласимся с некоторыми исследователями, что государство в той или иной мере должно присутствовать на всех уровнях административно-территориального деления, однако на местном уровне это присутствие приобретает свои специфические черты. Они заключаются в значительной вовлеченности населения в управление местными общими делами, частое использование, в этой связи, различных форм непосредственной демократии и т.д.

Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» поставила перед органами государственной власти и местного самоуправления следующие задачи: создание эффективной правовой базы по местному самоуправлению; создание эффективной системы государственной поддержки органов местного самоуправления; реформирование административно-территориальной устройства республики; проведение четкого разграничения функций государственной власти и местного самоуправления; создание устойчивой экономической базы органов местного самоуправления и эффективное управление коммунальной собственностью; проведение налогово-бюджетной децентрализации.

До настоящего времени многие из вышеперечисленных задач не были реализованы, в то время как от их своевременного решения зависит ход дальнейшего реформирования системы местного самоуправления. Малоэффективность такого политико-правового документа как Национальная стратегия заключается в некорректном установлении этапов реформирования местного самоуправления.

В соответствии с законом местное самоуправление в Республике Кыргызстан было определено как самоорганизация граждан для решения непосредственно, или через избираемые ими органы вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материально-финансовой базы. Местное самоуправление могло быть реализовано в двух формах: в представительной и непосредственной демократии.

В нововведениях РК законодатель ограничился такой упрощенной формой организации прямого волеизъявления граждан, как сход, отдав все управленческие начала в руки маслихатов. Ни о каких других выборах

органах местного самоуправления (статус и режим деятельности) в Законе не сказано.

Формирование тенденций усиления общественного сектора в системе государственной власти в условиях действия программы Президента Республики Казахстан по децентрализации власти должно получить правовые основания. Становится очевидным, что реальное соотношение власти и действительного авторитета выступает социально-психологическим критерием профессиональности государства. Чем полнее государственная власть совмещает в своих решениях и деяниях историческую необходимость с удовлетворением насущных потребностей и законных интересов своих граждан, тем дальше и менее болезненно ей удастся продвинуть реформы, тем больше превалирует в ее методах убеждение и экономическое стимулирование, а в обществе - стабильность, согласие и терпимость.

По нашему мнению, в Кыргызской Республике и Республике Казахстан необходима Концепция местного самоуправления, отражающая основные начала государственной политики, направленной на усиление институтов непосредственной демократии. В данном контексте должна быть решена проблема двойственности статуса органов местного самоуправления в рамках конституционной идеи народовластия. В режиме делегирования власти и управленческих полномочий должны быть проработаны возможные конфликты и определены четкие границы распространения государственного влияния в дела местного самоуправления.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

На основе проведенного исследования автор в соответствии с поставленными в работе целями и задачами пришел к следующим выводам:

1. Взаимозависимость идей местного самоуправления и самоуправления обусловлена наделением городской и сельской общины статусом социальной основы как самоуправляющихся территориальных единиц, так и государства в целом. Эта мысль находит воплощение в многочисленных трудах отечественных и западных авторов.

2. Значение общины в жизни государства и местной самоуправляющейся единицы оценивалось и оценивается многими исследователями в самой превосходной степени, ибо они считают, что величие страны определяется не только размерами ее территории и богатством недр, но и традиционными учреждениями.

3. Говоря о становлении подлинного местного самоуправления, необходимо понимать под ним особую модель, при которой найдено разумное соотношение профессионально представительского управления и самореализации населением своих запросов.

4. Исследование эволюции идеи местного самоуправления, выразившейся в создании концепций (теорий) местного самоуправления как атрибута гражданского общества и условия правового государства,

имеет важное принципиальное значение для институционализации идеи в практику управления обществом и государством. Оценка местного самоуправления как одной из форм политической самоорганизации гражданского общества и условия развития демократического режима государства невозможна без исторического анализа опыта зарубежной и российской государственности и общественного строя, практического воплощения теоретических моделей местного самоуправления.

5. Главным историческим литературным источником существования национального самоуправления является народный эпос «Манас». В частности, как излагается в эпосе, кыргызские предводители во всех важных событиях общественной жизни и принятии решений, в особенности, перед военными походами советовались со своей общиной, созывая для этих целей совет аксакалов, старейшин, именитых батыров или дружинников, а иногда и всю общину. Являясь одним из основных источников изучения истории государственности кыргызов, данный памятник устного народного творчества содержит детальные примеры форм и методов осуществления общественного самоуправления Кыргызстана. Так, ключевой принцип самоуправления «выборность» проиллюстрирован в эпосе как способ, постоянно применяемый кыргызами при избрании своих предводителей.

6. Обращаясь к политико-правовой истории Казахстана, можно проследить некоторые тенденции становления традиций самоуправления. Корни самоуправления казахского народа, аналогично, как и у кыргызов уходят в эпоху возникновения родовых племен. Родовое и племенное устройство общества сами по себе являлись исторически обособленной формой самоуправления. Самоуправление как институт жизни общества присуще казахскому народу. Такие понятия, как курултай, асар, акыл, кенес, жиын и т.д. имеют глубокую историю и продолжают иметь место и в сегодняшней жизни.

7. Дефинитивная палитра, характер, политико-правовая природа такого института как «местное самоуправление» предполагает выведение определенных критериев его развития с определенных методологических позиций, что позволит, в свою очередь, заглянуть в суть природы местного самоуправления и дать ему адекватное определение.

8. Следует отметить, что основные позиции по вопросу сущности местного самоуправления чрезвычайно ярко были освещены в рамках дискуссии, прошедшей 21 октября 1996 г. в Институте государства и права РАН.

9. Местное самоуправление представляет собой один из элементов организации публичной власти, специфика которого заключается в его двойственной политической природе. Двойственный характер местного самоуправления вызван его природой. Местное самоуправление, как наиболее приближенная к населению власть, возникает из необходимости регулировать отношения на локальной территории, обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения и поэтому действует в непосредственном контакте с населением, приобретая формы как государственного, так и общественного института.

10. Отличительной чертой местного самоуправления в Кыргызстане является включение различных общественных структур в систему местной власти, таких, как суды аксакалов, квартальные комитеты, советы микрорайонов, советы общественности, органы территориального общественного самоуправления, иные органы и др.

11. Местное самоуправление в Республике Казахстан, осуществляется населением непосредственно путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. Порядок организации и деятельности органов местного самоуправления определяется самими гражданами в пределах, установленных законом. Гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом.

12. Одной из ключевых для развития института местного самоуправления в исследуемых странах являются гарантии самостоятельности и финансово-материальной обеспеченности. Известно, что самостоятельность местного самоуправления возможна лишь при наличии соответствующих материально-финансовых ресурсов, которые должны быть соразмерны компетенции, закрепленной законодательством за местным самоуправлением. Тем самым, существенной гарантией, обеспечивающей самостоятельность местного самоуправления в решении дел местного значения, являются установленные законодательством финансово-экономические гарантии местного самоуправления.

13. Децентрализацию и редуцирование государственной власти можно наблюдать практически повсеместно. Но в любом случае при децентрализации сохраняются функции централизованного надзора и контроля. Если страна занимает большие пространства, если население ее многочисленно, контроль и надзор за выполнением децентрализованных функций могут оказаться малоэффективными. В такой ситуации по инициативе государства или стихийно может начать развиваться местное

14. Говоря о взаимоотношении местного самоуправления с институтами государства, необходимо также подчеркнуть, что местное самоуправление есть одна из форм демократии – как непосредственной, так и представительной. Общественные начала в местном самоуправлении имеют своим назначением повышение активности населения в решении вопросов управления государственно-общественными делами. Сочетание государственного и общественного в местном самоуправлении очень важно в практическом плане. С помощью единства этих двух начал решаются важнейшие общественно-государственные задачи.

15. Процесс передачи и реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий на практике, породил множество проблем, которые усугубляются еще и недостаточностью разработанности теоретической базы по данному вопросу.

16. В рамках проблемы делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления Кыргызской Республики можно выделить следующие группы вопросов:

- передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления (порядок передачи, расчет материально-финансовых средств, необходимых для исполнения отдельных государственных полномочий, субъекты передачи);

- ответственность органов или должностных лиц органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение отдельных государственных полномочий должностными лицами местного самоуправления и органами местного самоуправления (детализация механизма реализации ответственности, субъекты ответственности, форма ответственности).

- обеспечение государственного контроля за органами местного самоуправления при исполнении переданных им отдельных государственных полномочий.

17. В Республике Казахстан в этой связи особой законодательной конкретизации должна быть также подвергнута норма п.2 ст.89 Конституции Республики Казахстан о том, что «органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций». Делегирование – это одна из форм наделения полномочиями. Право государственных органов делегировать часть своих полномочий местному самоуправлению вполне логично включить как в законопроект о местном самоуправлении, так и путем внесения дополнений в закон «О местном государственном управлении в РК». Таким образом, законы о передаче государственных полномочий органам местного самоуправления должны содержать обоснование необходимости делегирования и его практической целесообразности. Делегирование полномочий должно производиться с учетом задач социально-экономического развития местного сообщества. Передаваемые путем делегирования полномочия не должны создавать препятствия для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения или ухудшать социально-экономическое положение местного сообщества. Важнейшим фактором делегирования выступает то, что полномочия могут передаваться только при наличии реальных возможностей для их осуществления органами местного самоуправления.

18. Выявлено, что при ранних формах развития института местного самоуправления народное собрание приобретало значение совершенно самостоятельного учреждения, в задачу которого входило определение в процессе обсуждения народной воли, общего интереса и артикуляции их в соответствующих законах.

19. Автором сделан вывод о том, что с развитием политико-правовой мысли идея естественных прав, воплощенная в юридических институтах, усилила самоуправленческую доктрину положениями об участии в осуществлении управленческих функций всех граждан. Таким образом, самоуправление представляет собой вид управления, субъекты и объекты которого совпадают.

20. Обобщая исторический опыт развития местного самоуправления, автор подчеркнул, что идея местного самоуправления находилась и находится под влиянием формационных или цивилизационных начал. Это подтверждается тем, что важнейшим из условий функционирования местного самоуправления является совокупность сложившихся и утвердившихся в обществе экономических, социально-классовых и социокультурных отношений. Они и определяют формационную и цивилизационную принадлежность конкретных типов местного самоуправления, ибо их взаимодействие и взаимовлияние дают возможность реконструировать прошлое рассматриваемых институтов, показать самобытность его конкретно-исторических и этнокультурных типов.

21. В целом институт представительства в своем неклассическом виде существовал и в истории кыргызского и казахского народов. Данный институт нашел свое отражение в виде периодически собираемых курултаев, советов родов, старейшин.

22. Нормы Конституции Республики Казахстан в меньшей мере чем конституционные нормы Конституции Кыргызской Республики закрепляют систему местной власти в государстве. Конституция Республики Казахстан не указывает местное самоуправление как форму осуществления власти народом и не выделяет его в самостоятельный вид власти.

23. Проблема передачи и реализации отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления является актуальной и требует своего разрешения. От верно принятого решения, в конечном итоге, будет зависеть не только совершенствование механизма передачи и исполнение отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, но и реформа местного самоуправления в целом.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ

1. Нуржанова Ш.С., Монография. Коммуникаций Шелковая нить. Центральная Азия-Китай. Издательство: "Қазақ университеті", КАЗАХСТАН. 2016 г., стр. Язык публикации: Русский

2. Система гарантий местного самоуправления исследуемых странах. Журнал «Экономика, социология и права», Россия. 2012 г. № 1

3. Нуржанова Ш.С., «Қазақстан Республикасындағы өзін-өзі басқару жүйесі және БАҚ. "Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы функционирования пресс-служб и ПР-структур государственных и коммерческих организаций Казахстана», Казахстан, 09.12.2011.

4. Нуржанова Ш.С., «Эволюция политико-правовой мысли о местном самоуправлении».

Доклад "Сборник материалов международной научно-практической конференции «Правовая политика Кыргызской Республики в сфере международных отношений», Кыргызстан, Кыргызско-китайский институт при КНУ им.Ж.Баласагына, 28.03.2012.

5. Нуржанова Ш.С., «История развития и становления основ местного самоуправления Кыргызской Республики и Республики Казахстан».

Доклад "«Әлеуметтік-экономикалық және саяси келенсіздіктер тарихы: теориялық-методологиялық қайта ойлау» «Бекмаханов оқулары» халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция. Әл-Фараби атындағы Қазақ Ұлттық университеті 6-7 сәуір 2012.

6. Нуржанова Ш.С., «Некоторые особенности структуры органов местного самоуправления Кыргызской Республики и Республики Казахстан» "Двухуровневая система образования в КР: проблемы и перспективы", Кыргызстан, Центр непрерывного образования и повышения квалификации КНУ им.Баласагына, 15.05.2012-17.05.2012

7. Нуржанова Ш.С., «Система гарантий местного самоуправления в исследуемых странах». Симпозиум "2012-жылдын 30-31-май күндөрү өткөрүлө турган «Өзгөрүлүп жаткан дүйнөдөгү жергиликтүү башкаруунун модернизациясы» аттуу эл аралык симпозиумуна кабыл алынган билдирүүлөрдүн тизмеси", Кыргызстан, Kirgizistan-Türkiye Manas Universitesi, 30.05.2012-31.05.2012

8. Нуржанова Ш.С. «Информационная безопасность как составляющая национальной безопасности государства» доклад "EUROPA XXI WIEKU Bezpieczeństwo Europy, Unii Europejskiej i Polski w obliczu obecnych i przyszłych zagrożeń. Stan obecny i scenariusze na przyszłość 4-5 LUTEGO 2016 г., COLLEGIUM POLONICUM, ŚLUBICE", ПОЛЬША, Ślubice, 04.02.2016-05.02.2016

9. Нуржанова Ш.С. «Политические процессы и местное самоуправление Казахстана в освещении казахских и зарубежных СМИ». Доклад. Конференция. Век информации. Медиа в современном мире. Петербургские чтения Россия, Санкт-Петербург, 12.04.2017-13.05.2017

10. Нуржанова Ш.С. «Проблемы формирования местного самоуправления Кыргызской Республики и Республика Казахстан и политический контроль их деятельности» Конференция, доклад "FUTURE OF EUROPE AND THE EUROPEAN UNION IN THE FACE OF NEW CHALLENGES", уровень Международный, ПОЛЬША, Poznan, 02.05.2017-04.02.2017.

11. Nurzhanova Sh.S. «Current Problems of Formation of Local Government of the Kyrgyz Republic and the Republic of Kazakhstan Regulation of Their Activities»

Конференция, доклад "Current Problems of Formation of Local Government of the Kyrgyz Republic and the Republic of Kazakhstan Regulation of Their Activities", уровень Международный, Россия, Kazan Federal Universit, 02.07.2016-04.03.2017

12. Нуржанова Ш.С. «Местное самоуправления в Республике Казахстан: развития и проблемы». Конгресс, доклад "IV Międzynarodowego Kongresu Azjatyckiego", уровень Международный, Польша, Tourn, 17.05.2017-19.05.2017

13. Нуржанова Ш.С. «Теоретические проблемы соотношения государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан» II Международная заочная научно-практическая конференция «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции» Москва: Изд. «Международный центр науки и образования», 2012.

14. Нуржанова Ш.С. «Проблемы дегилирования государственных полномочий органам местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан» Вестник Наука. Теория и практика Варшава, 2014

15. Нуржанова Ш.С. «Информационное развитие XXI века». Монография, 2014 жыл, Казак университеті баспасы.

16. Нуржанова Ш.С. «Наблюдения за демагогическими текстами казахстанских русскоязычных газет революционного времени». Srodkowoeuropejskie studia polityczne, Poland: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM w Poznaniu, 2016

17. Nurzhanova Sh.S., «The Role of Marketing in the Promotion of National Culture». Конференция КИМЭП 16-17 декабрь, 2016

18. Нуржанова Ш.С., «Издательско-редакторское искусство как идентификационный признак культурной индустрии региона». "Всероссийской научно-практической конференции «Культурные индустрии региона: опыт и перспективы развития», посвященной 20-летию кафедры культурологии", РОССИЯ, Якутск, 14.12.2016-14.12.2016

19. Nurzhanova.Sh.S., «Etnogeo cultural identity in Cental Asia: tradition and modern trends of media education». "Международная журналистика: история, современное состояние и перспективы", КАЗАХСТАН, Алматы, 25.11.2016-25.11.2016

20. Нуржанова Ш.С. «Проблемы формирования местного самоуправления Кыргызской Республики и Республика Казахстан и политический контроль их деятельности». "FUTURE OF EUROPE AND THE EUROPEAN UNION IN THE FACE OF NEW CHALLENGES", уровень Международный, Польша, Poznan, 02.02.2017-04.02.2017

21. Нуржанова Ш.С. «Местное самоуправления в Республике Казахстан: развития и проблемы». "IV Międzynarodowego Kongresu Azjatyckiego", уровень Международный, Польша, Tourn, 17.05.2017-19.05.2017.

22. Нуржанова Ш.С. «Influence of national and foreign media on political processes and on development of local self-government in KAZAKHSTAN». Бүкіләлемдік радио күніне арналған «Цифрлық сауаттылық жана мүмкіндіктері сапалы журналистика матрицасы ретінде» атты IV Халықаралық Журналистика және коммуникация Қысқы мектебінің әдістемелік материалдар жинағы, издательство "Казак университет": 2017 г.

Шарипа Сыздыковнаның диссертациялық темасы: "Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруунун калыптанышы жана өнүгүшү: салыштырма анализи" боюнча саясий (PhD) доктору даражасын алуу үчүн. 23.00.04 – глобалдык жана регионалдык өнүгүүнүн эл аралык мамилелеринин саясий маселелери

РЕЗЮМЕСИ

Негизги сөздөр; жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, мамлекеттик, өкмөттүн өкүлдөрү, мамлекеттик орган, мамлекеттик бийлик.

Изилдөөнүн объектиси: Кыргыз Республикасынын жана Казакстан Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүү жана иштешинин натыйжасында коомчулук менен байланыш болуп саналат.

Изилдөөнүн максаты. Изилдөөнүн максаты Кыргыз Республикасы менен Казакстан Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруунун теориялык жана саясий маселелерди комплекстүү изилдөө болуп саналат.

Изилдөөнүн теориялык жана методологиялык негизи: бул дипломдук иш, Кыргыз Республикасынын Өкмөтү менен Казакстан Республикасынын, анын пайда болушу жана өнүгүү көйгөйлөрү боюнча салыштырып талдоонун негизинде жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик бийлик институтунун алгачкы ирет Кыргыз Республикасынын аймагында бир тараптуу теориялык изилдөө, деп жатат.

Практикалык мааниси. Биздин изилдөөнүн жыйынтыгы боюнча Кыргыз Республикасынын Өкмөтү жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик системасын Казакстан Республикасынын жүргүзүлгөн негиз боло алат, ошондой эле теория курстарын, мамлекеттин тарыхын жана көрсөтүлгөн мамлекеттер жогорку саясий жана юридикалык окуулардын тарыхын окуп колдонулат.

Колдонуу чөйрөсү. Ушул изилдөө, эки өлкөнүн жергиликтүү өзүн-өзү башкарууну өркүндөтүү эскиздик негиздерин иштеп чыгууда пайдаланса болот.

РЕЗЮМЕ

диссертационное исследование Нуржановой Шарипы Сыздыковны на тему: «**Становление и развитие местного самоуправления Кыргызской Республики и Республики Казахстан: сравнительный анализ**» на соискание ученой степени доктора философии (PhD) по специальности «политология».

23.00.04 – политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная власть, делегирование государственной власти, государственные полномочия, публичная власть.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в результате развития и функционирования органов местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан.

Цель исследования. Целью диссертационного исследования является комплексное теоретико-политическое исследование проблем местного самоуправления в Кыргызской Республике и Республике Казахстан.

Научная новизна работы заключается в том, что настоящая диссертационная работа является первым в Кыргызской Республике комплексным теоретическим исследованием такого института публичной власти как местное самоуправление, основанном на сравнительном анализе проблем его формирования и развития в Кыргызской Республике и Республике Казахстан.

Практическая значимость. Результаты проведенного нами исследования могут лечь в основу проводимых в Кыргызской Республике и Республике Казахстан государственных реформ местного самоуправления, а также использоваться при чтении курсов теории, истории государства а также истории политических и правовых учений в вузах обозначенных государств.

Область применения. Настоящее исследование может применяться при разработке концептуальных основ модернизации местного самоуправления в двух странах.

SUMMARY

on the thesis of Nurzhanova Sharip Syzdykovna on the topic: "**Formation and development of local self-government of the Kyrgyz Republic and the Republic of Kazakhstan: a comparative analysis**" for the degree of Doctor of Philosophy (PhD) in the specialty of political scientists.

23.00.04 - political problems of international relations, global and regional development.

Keywords: local self-government, state power, delegation of state power, state powers, public authority.

The object of the study are the public relations that develop as a result of the development and functioning of local government in the Kyrgyz Republic and the Republic of Kazakhstan.

Purpose of the study. The purpose of the dissertation research is a complex theoretical and political study of problems of local self-government in the Kyrgyz Republic and the Republic of Kazakhstan.

The scientific novelty of the work is that this dissertation is the first comprehensive theoretical study of such an institution of public authority in the Kyrgyz Republic as local self-government based on a comparative analysis of the problems of its formation and development in the Kyrgyz Republic and the Republic of Kazakhstan.

Practical significance. The results of our research can be used as a basis for government reforms in the Kyrgyz Republic and the Republic of Kazakhstan, as well as for use in reading courses in theory, history of the state, and the history of political and legal doctrines in the universities of the designated states.

Application area. This study can be used in developing the conceptual framework for modernizing local government in the two countries.

Нуржанова Шарипа Сыздыковна

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
доктора философии (PhD)
по направлению политология

ИБ № 13194

Подписано в печать 20.11.2019. Формат 60x84 $\frac{1}{16}$.

Печать цифровая. Объем 2 п.л. Тираж 100 экз. Заказ №7958.

Издательский дом «Казак университеті»

Казахского национального университета им. аль-Фараби.

050040, г. Алматы, пр. аль-Фараби, 71. КазНУ.

Отпечатано в типографии издательского дома «Казак университеті»